

*Nienaber, Birte*

**Partizipation in Großschutzgebieten –  
untersucht am Beispiel der Beteiligung an den Workshops zur  
Erstellung des Rahmenkonzeptes des Biosphärenreservates  
Bliesgau 2014**

URN: urn:nbn:de:0156-4110106



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 192 bis 205

Aus:

Weber, Florian; Weber, Friedericke; Jenal, Corinna (Hrsg.):  
**Wohin des Weges? Regionalentwicklung in Großschutzgebieten**

Hannover 2018

Arbeitsberichte der ARL 21

Birte Nienaber

## PARTIZIPATION IN GROSSSCHUTZGEBIETEN – UNTERSUCHT AM BEISPIEL DER BETEILIGUNG AN DEN WORKSHOPS ZUR ERSTELLUNG DES RAHMENKONZEPTE DES BIOSPHÄRENRESERVATES BLIESGAU 2014

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Partizipation
  - 2.1 Eine Begriffsannäherung
  - 2.2 Partizipation in Großschutzgebieten – Stand der Forschung
- 3 Die Fallstudie: Biosphäre Bliesgau
  - 3.1 Partizipation in der Biosphäre Bliesgau – eine Einführung
  - 3.2 Methodik
  - 3.3 Partizipation bei der Erstellung des Rahmenkonzeptes 2014
  - 3.4 Diskussion
- 4 Fazit und Ausblick
  - Literatur

### Kurzfassung

Im Biosphärenreservat „Biosphäre Bliesgau“ wurde im Jahr 2014 ein Partizipationsprozess zur Erstellung des Rahmenkonzeptes über die zukünftige Ausgestaltung des Biosphärenreservates durchgeführt. Vor diesem Hintergrund legt der hier vorliegende Beitrag zunächst dar, wie Partizipation allgemein sowie speziell in Großschutzgebieten aussehen kann und welche unterschiedlichen Formen von Partizipation (von der reinen Information als Nicht-Partizipation bis zur *bottom-up* gesteuerten Partnerschaft als stärkste Ausformung der Partizipation) möglich sind. Im empirisch-analytischen Teil wird dann der Partizipationsprozess 2014 in der Biosphäre Bliesgau anhand von öffentlich zugänglichen Protokollen und Interviews untersucht. Dabei lässt sich feststellen, dass der *top-down* gesteuerte Prozess – z. B. durch konkrete Ansprache einzelner Personen oder Gruppen – eine gewisse Selektion der Teilnehmer(innen) – intendiert oder unintendiert – aufweist und somit die höchste Stufe der Partizipation nicht erreicht werden konnte.

### Schlüsselwörter

Partizipation – Bliesgau – Großschutzgebiet – bottom-up – top-down

**Participation in large-scale protected areas – investigated using the example of participation in workshops to produce the framework concept for the biosphere reserve Bliesgau 2014**

## Abstract

In 2014 a process of public participation was initiated in order to produce a framework concept for the future configuration of the “Biosphere Bliesgau”. This paper presents characteristics of participation, both in general and in large-scale protected areas in particular, and discusses what various forms of participation (ranging from pure information as non-participation to bottom-up partnerships as the strongest form of participation) are possible. The empirical-analytical section of the paper investigates the 2014 process of participation in Biosphere Bliesgau, using publically available protocols and interviews. It can be seen that the top-down process – e.g. involving concrete agreements between individuals or groups – involves the selection of participants – intended or otherwise – and that the highest level of participation could therefore not be achieved.

## Keywords

Participation – Bliesgau – large-scale protected area – bottom-up – top-down

## 1 Einleitung

Im Jahr 2006 wurde die Gründung eines Biosphärenreservates im Bliesgau – im Südosten des Saarlandes – im Saarländischen Naturschutzgesetz gesetzlich verankert (hierzu auch Kühne 2010 sowie Kühne/Jenal/Weber/Zeck in diesem Band). Dieses Gesetz besagt unter anderem, dass die „Biosphäre Bliesgau [...] insbesondere [...] als Modell der auf aktive Bürgerbeteiligung gestützten Regionalentwicklung“ dient (Saarländisches Naturschutzgesetz (SNG) § 10 (2) 3). „In den Entwicklungszonen soll auf der Grundlage einer aktiven Bürgerbeteiligung eine nachhaltige Regionalentwicklung betrieben werden“ (SNG § 10 (3) 3).

Auch in den rahmengebenden Dokumenten der UNESCO wird auf die Bedeutung der Partizipation hingewiesen (u.a. Sevilla-Strategie für Biosphärenreservate 1995, Internationalen Leitlinien für das Weltnetz der Biosphärenreservate; UNESCO 1996).

Nachdem die Biosphäre Bliesgau 2009 auch von der UNESCO anerkannt worden war, wurde fünf Jahre nach dieser Anerkennung ein partizipativer Prozess zur Erstellung eines Rahmenkonzeptes durchgeführt.

Was bedeutet aktive Bürgerbeteiligung? Wie wird Partizipation in Biosphärenreservaten – den Modellprojekten nachhaltiger (Regional-)Entwicklung – umgesetzt? (zu Partizipation im Nationalpark Hunsrück-Hochwald siehe Kabelitz in diesem Band). Dieser Beitrag wird zunächst den Begriff der Partizipation beleuchten und dann die Besonderheiten von Partizipation in Großschutzgebieten – vor allem in UNESCO-Biosphärenreservaten – aufzeigen. Im zweiten Teil wird dann anhand der Fallstudie der Erstellung des Rahmenkonzeptes des Biosphärenreservates Bliesgau, das die zukünftigen Leitlinien der nachhaltigen Regionalentwicklung im Bliesgau festlegen soll, auf einen beispielhaften Partizipationsprozess näher eingegangen.

## 2 Partizipation

### 2.1 Eine Begriffsannäherung

„Public participation is the deliberative process by which interested or affected citizens, civil society organizations, and government actors are involved in policy-making before a political decision is taken“ (European Institute for Public Participation 2009: 6). Neben dieser Definition gibt es noch eine Reihe weiterer, die jeweils unterschiedliche Schwerpunktsetzungen dazu machen, welche Akteure oder auch welche Prozesse unter Partizipation verstanden werden können. Rees Catalán definiert Partizipation beispielweise als „commitment of all stakeholders in an effective common decision-making process“ (Rees Catalán 2015: 92 f.). Dabei sind verschiedene Formen der Partizipation zu unterscheiden: zum Beispiel Top-down- versus Bottom-up-Initiativen oder politische versus vor-politische Partizipation. Auch die Zusammensetzung der Teilnehmer(innen) sowie der Auswahlprozess divergieren (vgl. u.a. Geißel 2004; Stenseke 2009; Durand/Figueroa/Trench 2014). Partizipationsprozesse können auch in Bezug auf die Teilnehmer(innen) unterschieden werden. Dröge und Magnin identifizieren in ihrer rechtssoziologischen Untersuchung „unproblematische“ und „problematische“ Bürger, „solche mit denen die Behörde gerne zusammenarbeitet, und solche, die lieber ausgeschlossen werden, solche, die einsichtig und kooperativ sind, und solche, die renitent und unbequem erscheinen“ (Dröge/Magnin 2010: 116 f.). Des Weiteren kann unterschieden werden zwischen „*capacity-driven participants*“, die ein wirtschaftliches Interesse haben, und „*commitment-driven participants*“, die ohne wirtschaftliche Interessen etwas erreichen oder verändern wollen (Michaels/Mason/Solecki 1999) oder auch zwischen „*communities-of-interest*“ (Interessensgruppen) und „*communities-of-place*“ (lokale Gemeinschaften) (Selman 2004).

Stenseke (2009: 216) beschreibt sechs verschiedene Rahmenbedingungen für eine gelungene Partizipation: (1) ein die Partizipation fördernder institutioneller Rahmen, der den Widerspruch zwischen Top-down-Initiative und Bottom-up-Durchführung aufzuheben vermag, (2) die Einbindung aller Stakeholder und anderer Akteure, (3) eine klar definierte Fragestellung und Organisationsstruktur des Prozesses, (4) eine gute Kommunikation, (5) die Nutzung unterschiedlichen Wissens und verschiedener Wissensressourcen für das gemeinsame regionale Lernen sowie (6) eine orts- und situationsspezifische und dem jeweiligen räumlichen und sozialen Kontext angepasste Partizipationsstrategie. Generell geht es in Partizipationsprozessen vor allem darum, die Mitwirkung der Bevölkerung gegenüber Entscheidungsträgern zu stärken und die Legitimation von Entscheidungen durch das Mitwirken der Bevölkerung zu erhöhen. Dabei kann Sozialkapital entstehen (vgl. u.a. de Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze 2000) oder durch entstehende oder erstarkende Konflikte auch zerstört werden (vgl. u.a. Conley/Moote 2003). Dies lässt Partizipationsprozesse zu sehr sensiblen und komplexen Prozessen werden, die nicht nur positive Ergebnisse aufweisen. Daher gibt es auch einige Kritik an diesen Prozessen:

- > unterschiedliche Machtverhältnisse und unterschiedlicher Zugang zu Macht und Ressourcen;

- > fehlende demokratische Legitimation im Gegensatz zu demokratisch gewählten Entscheidungsträgern;
- > Zeit- und Kostenintensität;
- > kein Ersatz für politisch-administrative Prozesse;
- > Unterstützung potenziell schwelender lokaler Konflikte;
- > Partizipationsüberforderung der Bevölkerung;
- > emotionale anstelle wissenschaftlich fundierter Entscheidungen;
- > intendierte oder auch nicht-intendierte interne und externe Exklusion von Individuen oder ganzer Gruppen;

(Cooke/Kothari 2001; du Toit/Walker/Campbell 2004; Berghöfer/Berghöfer 2006; Stenseke 2009; Schultz/Duit/Folke 2011; Durand/Figueroa/Trench 2014).

## 2.2 Partizipation in Großschutzgebieten – Stand der Forschung

Seit den 1960er Jahren haben sich erste Partizipationsverfahren in Großschutzgebieten etabliert, die aber vor allem seit den 1980er Jahren einen Aufschwung erfahren (Rees Catalán 2015). Speziell für diesen Kontext sind verschiedene Partizipationsleitern und Partizipationspyramiden entstanden, um die möglichen unterschiedlichen Formen der Partizipation zwischen vollständig *top-down* und vollständig *bottom-up* unterscheidbar zu machen.

Rees Catalán (2015: 92) unterscheidet beispielweise drei Kategorien der Partizipation: „citizen power“, „tokenism“ und „non-participation“. Diese Kategorien unterteilt er wiederum in unterschiedliche Niveaus. „Citizen power“ kann als „bottom-up partnership“ verstanden werden, wobei ein Aushandlungsprozess zwischen Bürger(inne)n und Institutionen auf Initiative der Bürger(innen) stattfindet und ein wirklicher Entscheidungsprozess in Gang kommt. Im Gegensatz hierzu kommt bei „top-down partnership“ die Initiative von den Institutionen. „Tokenism“ kann eine langfristige, aber nicht entscheidungsrelevante Kooperation bzw. die Koordination eines gemeinsamen Projektes oder die Konsultation sein. „Non-participation“ ist durch reine Information oder auch Beschluss ohne Information seitens der Institutionen geprägt (siehe auch Tab. 1). Rees Catalán (2015) baut hier auf eine Kategorienbildung von Arnstein (1969) auf.

Pimbert und Pretty (1997) sehen folgende mögliche Formen der Partizipation in Schutzgebieten:

- 1 passive Partizipation (einseitige Information),
- 2 Partizipation in Form von Fragen auf Informationsveranstaltungen,

### 3 Partizipation in Konsultationen,

- 4 durch materielle Anreize geförderte Partizipation, da Ressourcen der Bevölkerung (z.B. Wissen oder Arbeitskraft) benötigt werden,
- 5 funktionale Partizipation (themenbezogene Treffen zur Finalisierung vordefinierter Ziele, zumeist extern initiiert),
- 6 interaktive Partizipation (gemeinsame Analyse, gemeinsame Erstellung eines Strategie-, Aktionsplans) sowie
- 7 die Eigeninitiative der Bürger(innen) unabhängig von externen Institutionen.

Da – wie in der Einleitung bereits dargelegt – Partizipation ein grundsätzlicher Bestandteil von UNESCO-Biosphärenreservaten ist, stellt sich die Frage, welche Besonderheiten für diese erkennbar sind. Laut Schliep und Stoll-Kleemann (2010: 919) geht es vor allem um eine umfassende Einbindung aller Akteure, um Biosphärenreservate erfolgreich zu Modellregionen für Mensch-Umwelt-Beziehungen zu machen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Ziele eines Biosphärenreservates nicht erreicht werden können. Onaindia, Ballesteros, Alonso et al. (2013: 288) machen fünf Vorschläge zur Verbesserung von Partizipation in Biosphärenreservaten: „(1) the institution and persons responsible for facilitating and moderating the participation process, (2) transparency in the design of the protocol, (3) the involvement of decision makers in the design of the process, (4) analysis of expert’s opinions to create workshops, and (5) the creation and evaluation of quantitative scenarios for the applied proposals.“ Damit werden wieder einige Punkte aufgegriffen, die bereits für Partizipation im Allgemeinen kritisiert beziehungsweise als unterstützende Faktoren in Kapitel 2.1 genannt wurden. Mögliche Formen der Partizipation in Biosphärenreservaten werden anhand eines Fallbeispiels im folgenden Kapitel näher beleuchtet.

## 3 Die Fallstudie: Biosphäre Bliesgau

### 3.1 Partizipation in der Biosphäre Bliesgau – eine Einführung

Das im Folgenden als Fallstudie betrachtete saarländische UNESCO-Biosphärenreservat Biosphäre Bliesgau grenzt im Osten an Rheinland-Pfalz und im Süden an Frankreich. Die Gesamtfläche von 36.152 ha teilt sich auf in 3% Kernzone, 19,6% Pflegezone und 77,4% Entwicklungszone (BfN 2015). Es umfasst die Städte St. Ingbert und Blieskastel, die Gemeinden Gersheim, Mandelbachtal, Kirkel und Kleinblittersdorf sowie Ortsteile der Stadt Homburg (Saar). Der Einbezug der altindustrialisierten Stadt St. Ingbert und die stark im Vordergrund stehenden Stadt-Land-Verflechtungen sind das Charakteristikum dieses Biosphärenreservats, welches einen stark besiedelten und urbanen Norden und Westen sowie einen deutlich geringer besiedelten, ländlichen Südosten aufweist (Gehrlein/Steil 2015). 2012 lebten 102.439 Personen in diesem Gebiet, jedoch wird eine Abnahme um 26,4% bis 2050 prognostiziert (Kay/Weiler/Laub et al. 2014: 17). Wesentliche Organisationen und Institutionen sind der Biosphärenzweckverband als Biosphärenreservatsverwaltung, die LEADER-Akti-

onsgruppe (LAG) und der Biosphärenverein Bliesgau e.V. (ehemals ‚Freunde der Biosphärenregion e.V.‘).

Bereits in der Entwicklungsphase des Biosphärenreservates Bliesgaus gab es verschiedene Beteiligungsschritte. Nach Hussong (2006) und Kühne (2010) sind das die folgenden vier Phasen:

- > 1. Phase (seit den späten 1980er Jahren): geoökologische Untersuchungen ohne direkte bzw. mit nur passiver Bevölkerungsbeteiligung;
- > 2. Phase (1999–2004): Verhandlungen über die mögliche Zonierung mit Gutachten, aber auch ein durch das saarländische Ministerium für Umwelt *top-down* gerichtetes Verfahren und die Einbeziehung lokaler Akteure und Individuen durch die Gründung der ‚Freunde der Biosphärenregion e.V.‘;
- > 3. Phase (2004–2009): neue Organisations- und Kommunikationsstrategie mit insgesamt 250 Beteiligungsveranstaltungen (u.a. als ein in jeder Gemeinde durchgeführtes, offenes Dialogverfahren), drei Regionalkonferenzen sowie unterschiedlich institutionalisierte beziehungsweise offene Arbeitsgruppen mit breiter Bürgerbeteiligung;
- > 4. Phase (seit 2009): Anerkennung durch die UNESCO und die weitgehende Eigenständigkeit der regionalen Akteure gegenüber dem Land.

Eine 5. Phase, die bei Hussong (2006) und bei Kühne (2010) noch nicht beschrieben wurde, stellt – aus partizipativer Sicht – die Erstellung des Rahmenkonzeptes unter intensiver Einbindung lokaler Akteure in Workshops dar, auf die im Weiteren näher eingegangen werden soll. Dabei soll ein Rahmenkonzept als Grundlage für die weitere nachhaltige Regionalentwicklung der Biosphäre Bliesgau erstellt werden. Das MAB (Man and Biosphere)-Komitee, das nationalen Komitee für das Monitoring von UNESCO-Biosphärenreservaten, verpflichtet alle Biosphärenreservate ein solches zu erstellen.

### 3.2 Methodik

Dieser Beitrag bezieht sich zum einen auf eine Analyse der online verfügbaren Protokolle (Biosphärenreservat Bliesgau 2017) der Sitzung zur Gründung verschiedener themenbezogener Arbeitsgruppen am 26.05.2014 sowie von elf Arbeitsgruppensitzungen zwischen dem 23.06.2014 und dem 22.09.2014. Über die Auftaktveranstaltung und die Abschlussveranstaltung liegen keine umfassenden, öffentlich zugänglichen Protokolle vor. Zum anderen bezieht er sich auf Gespräche mit dem Biosphärenzweckverband, dem ehemaligen Regionalmanager der weitestgehend deckungsgleichen LEADER-Region und einem Vertreter des Ministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz des Saarlandes.

### 3.3 Partizipation bei der Erstellung des Rahmenkonzeptes 2014<sup>1</sup>

Um das Rahmenkonzept der Biosphäre Bliesgau im möglichst breiten Konsens aufzustellen und die Bürgerinnen und Bürger zur Entwicklung von Projektideen anzuregen, wurde am 18. November 2013 eine erste Auftaktveranstaltung abgehalten. Zu dieser Informationsveranstaltung und den darauffolgenden Sitzungen wurde per Pressemitteilungen und per E-Mail-Verteiler eingeladen. Am 26. Mai 2014 folgte dann eine erste Sitzung themenbezogener Arbeitsgruppen, die schon weitestgehend seitens der Steuerungsgruppe vorstrukturiert waren. Die Steuerungsgruppe koordinierte den Prozess aus Sicht des Biosphärenzweckverbandes, der LEADER-LAG, des Ministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz des Saarlandes und des Moderatorenteams. Dabei waren die Frage- und Aufgabenstellungen klar definiert. Es wurden die folgenden Arbeitsgruppen gebildet:

- > AG „Naturschutz und Landbewirtschaftung“,
- > AG „Regionale Produkte erzeugen und vermarkten“,
- > AG „Nachhaltiges Wirtschaften in Industrie, Gewerbe und Handwerk“,
- > AG „Siedlungsentwicklung“ und
- > AG „Zukunft braucht Herkunft“.

Neben den Personen, die sich in der Sitzung am 26. Mai 2014 für Arbeitsgruppen entschieden hatten, wurden weitere Personen und Interessensvertreter, die nach Ansicht der Steuerungsgruppe relevant erschienen, konkret daraufhin angesprochen, sich an den Arbeitsgruppen-Sitzungen zu beteiligen. Diese Arbeitsgruppen trafen sich in den darauffolgenden Monaten mehrfach zu weiteren Sitzungen:

- > AG „Naturschutz und Landbewirtschaftung“ am 25. Juni 2014, am 15. Juli 2014 und am 22. September 2014,
- > AG „Regionale Produkte erzeugen und vermarkten“ am 23. Juni 2014 und am 17. Juli 2014,
- > AG „Nachhaltiges Wirtschaften in Industrie, Gewerbe und Handwerk“ am 3. Juli 2014 und am 18. Juli 2014,
- > AG „Siedlungsentwicklung“ am 25. Juni 2014 und am 23. Juli 2014 sowie
- > AG „Zukunft braucht Herkunft“ am 26. Juni 2014 und am 24. Juli 2014.

<sup>1</sup> Der Beitrag geht ausschließlich auf die Partizipation zum Rahmenkonzept ein und nicht auf die bereits 2013 stattgefundenen Strategieworkshops zur Erstellung des Regionalen Entwicklungskonzepts für LEADER. Obwohl das Gebiet weitestgehend deckungsgleich ist und sich das Regionale Entwicklungskonzept an das Rahmenkonzept halten sollte, fanden die Debatten in anderer Reihenfolge statt und es stehen teilweise unterschiedliche Ziele (Mensch-Umwelt-Beziehungen beziehungsweise ländliche Entwicklung) im jeweiligen Vordergrund. Das gesamte Kapitel 3.3 fußt auf der Auswertung der in 3.2 genannten Dokumente.



Durch teilweise zeitliche Überschneidungen war es für interessierte Personen nicht immer möglich, an allen AGs teilzunehmen. Am 4. November 2014 wurden dann die Ergebnisse der Arbeitsgruppen vorgestellt. Außerdem gab es noch weitere Partizipationsmöglichkeiten über das Internet (Facebook), Briefe sowie als Stellungnahme bei der Auslage der Entwürfe. Die Stellungnahmen der Bürger konnten bis zum 31.12.2015 eingereicht werden, die Stellungnahmen von Behörden, Ämtern und Gemeinden bis zum 31.01.2016 (mündliche Aussage des Biosphärenzweckverbandes). Zwischen den Workshop-Sitzungen fanden stets Sitzungen der Steuerungsgruppe statt. Wie Abb. 1 zeigt, waren die Veranstaltungen nicht gleichmäßig über das Biosphärenreservat verteilt, was auch dem Vorhandensein oder Nicht-Vorhandensein entsprechender Örtlichkeiten geschuldet war, gleichzeitig aber auch einigen (potenziell) Interessierten die Teilnahme erschwerte.



Abb. 1: Verteilung der Orte der AG-Sitzungen innerhalb der Biosphäre Bliesgau / Quelle: Eigene Darstellung

Ferner existiert noch eine bereits seit Jahren bestehende AG „Forschung“, die allerdings unabhängig von diesem Prozess ihre Sitzungen abhält, um Forschungsthemen zu identifizieren, und daher nicht als partizipativer Teil dieser Initiative zum Rahmenkonzept betrachtet wird.

Auch wurden einige Themen, die für die Entwicklung der Biosphäre wichtig sind, wie beispielsweise Tourismus und Energie, nicht intensiver bearbeitet, da hierfür den Gemeinden bereits ein Tourismuskonzept von 2011 und ein Energiekonzept zum Zeitpunkt der Workshops vorlagen. Das Protokoll der Sitzung vom 26. Mai 2014 besagt ferner zur Einrichtung weiterer Arbeitsgruppen: „Der vorliegende Vorschlag bleibt bestehen, es kann lediglich nachjustiert werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Themen noch ins Rahmenkonzept und in das regionale Entwicklungskonzept passen.“

Im Weiteren sollen die fünf oben genannten Arbeitsgruppen näher analysiert werden (siehe dazu auch Abb. 2). Insgesamt nahmen an den Sitzungen 133 Personen teil<sup>2</sup>, davon waren 65% männlich. Nur zwei Vertreter der Landjugend waren am Prozess beteiligt. Nach Aussage der verantwortlich Beteiligten war die Zahl der unter 40-Jährigen im Partizipationsverfahren unterdurchschnittlich und es gab nur eine Person mit direktem Migrationshintergrund. Da darüber jedoch keine Erhebung erfolgen konnte, können diese Aussagen nicht validiert werden.

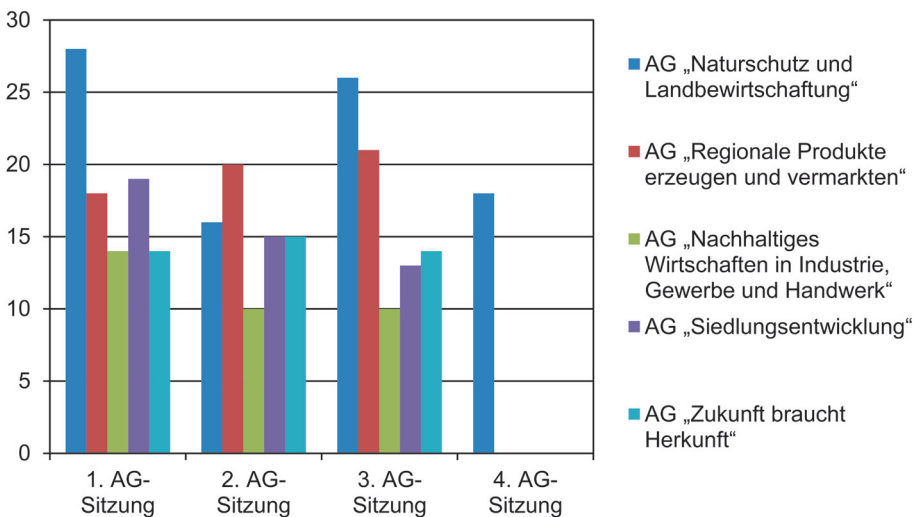


Abb. 2: Teilnehmer an den AG-Sitzungen / Quelle: Eigene Darstellung

<sup>2</sup> Die Zahlen beruhen auf einer Auswertung der Teilnehmerlisten. Es kann natürlich immer sein, dass sich Personen nicht auf diesen Listen eingetragen haben.

29 der Personen kamen als Vertreter(innen) von Kommunalverwaltungen, 13 waren Landwirte und weitere 5 Vertreter(innen) landwirtschaftlicher Berufsverbände, 12 Vertreter(innen) von Naturschutzorganisationen, 13 Unternehmer(innen) (von Kleinst- bis Großbetrieb) und 9 kamen von Institutionen der Biosphäre Bliesgau (vor allem Biosphärenzweckverband). Weitere Teilnehmer(innen) kamen aus Landesministerien (6), Forschung (6), dem Bereich Kultur (5), als Bürger(innen) (4), als Vertreter(innen) von Landverbänden (3), von Bürgerinitiativen (3), aus dem Bereich der Planung (3), der Berufsbildung (3), der Gastronomie (2), dem Tourismus (2) sowie aus sonstigen Bereichen (15). Einige hatten auch mehrere Funktionen, wobei aber nur die erste gezählt wurde.

43,6% der Personen nahmen nur an einer Sitzung teil, 27,1% an zwei, 20,3% an drei, 6% an vier und jeweils 0,8% (eine Person) fünf, sechs, acht beziehungsweise neun Mal. 91,7% der Personen haben ausschließlich an Sitzungen einer Arbeitsgruppe teilgenommen, nur 6% an zwei verschiedenen Arbeitsgruppen, 0,8% an drei verschiedenen Arbeitsgruppen und 1,5% an vier verschiedenen Arbeitsgruppen. An mehr als vier Arbeitsgruppen hat niemand teilgenommen. An mehreren Arbeitsgruppen partizipierten vor allem Vertreter(innen) der Kultur sowie der Institutionen der Biosphäre Bliesgau, welches nicht als verstärkte Partizipation aus der Bevölkerung gewertet werden kann, da die Vertreter(innen) der Biosphäre Bliesgau Teil des institutionalisierten Rahmens sind.

In der Arbeitsgruppe „Naturschutz und Landbewirtschaftung“ nahmen vor allem Vertreter(innen) der Kommune (9), Landwirte (8) sowie Vertreter(innen) der landwirtschaftlichen Berufsverbände (4) und der Naturschutzorganisationen (8) teil. In der AG „Regionale Produkte erzeugen und vermarkten“ kamen die insgesamt 29 Teilnehmenden aus dem Unternehmertum außerhalb der Landwirtschaft (7), den Kommunen (4), der Landwirtschaft (4) sowie aus den Organisationen der Biosphäre Bliesgau (3) und der Gastronomie (2). In der AG „Nachhaltiges Wirtschaften in Industrie, Gewerbe und Handwerk“ waren die Vertreter(innen) des Unternehmertums außerhalb der Landwirtschaft mit 6 der insgesamt 22 Teilnehmenden stark vertreten, des Weiteren die Kommunen (4), die Forschung (2) sowie die Organisationen der Biosphäre Bliesgau (2). Die Vertreter(innen) der Kommunen stellten in der AG „Siedlungsentwicklung“ mit 7 der 28 Teilnehmer die größte Gruppe dar, gefolgt von Bürger(inne)n (3), Vertreter(inne)n der Landesministerien (3), der Forschung (2), der Organisationen der Biosphäre Bliesgau (2) und Naturschutzorganisationen (2). Auch in der AG „Zukunft braucht Herkunft“ dominierten die Vertreter(innen) der Kommunen (7 von 23), gefolgt von Personen aus dem Bereich Kultur (5), den Organisationen der Biosphäre Bliesgau (4) und der Berufsbildung (2). Auffällig ist, dass an dieser Arbeitsgruppe keine Vertreter(innen) aus Naturschutz, Unternehmertum außerhalb der Landwirtschaft sowie landwirtschaftlichen Verbänden partizipierten und nur ein Landwirt anwesend war. Die nicht genannten Anteile aller Arbeitsgruppen verteilten sich jeweils sehr diffus mit nur einem Teilnehmer je Bereich.

### 3.4 Diskussion

Vergleicht man nun die aus den Protokollen und Interviews gewonnenen Erkenntnisse zum Partizipationsprozess in der Biosphäre Bliesgau mit den in der Literatur erkennbaren Resultaten, so zeigen sich mehrere Übereinstimmungen.

Es zeigt sich im Laufe der verschiedenen Sitzungen eine generelle Beteiligungsabnahme. Zum einen kann dies als fehlendes Interesse gewertet werden, zum anderen aber auch dem erhöhten Zeitaufwand sowie einer Partizipationsüberforderung der Bevölkerung geschuldet sein. Die nur teilweise Inklusion von Personengruppen außerhalb von Behörden (wie Kommunen und Landesministerien), Organisationen der Biosphäre (vor allem Biosphärenzweckverband) oder Interessengruppen (z.B. Kreisbauernverband) kann sowohl intendiert (durch fehlende direkte Ansprache dieser Personengruppen) oder auch nicht-intendiert (durch Nicht-Erreichen dieser Personengruppen) entstanden sein. Dies ist allerdings zu einem gewissen Grad Spekulation und kann anhand der vorliegenden Befunde nicht validiert oder falsifiziert werden. Die konkrete Ansprache der Steuerungsgruppe von ihrerseits als relevant identifizierten Gruppen oder Personen weist jedoch auf eine spezifische Steuerung der Teilnehmerzusammensetzung hin mit einer besonderen Inklusion bestimmter Teilnehmer(innen) bzw. Gruppen. Des Weiteren zeigt sich auch, dass die Verankerung der Biosphäre Bliesgau in der breiten Bevölkerung keine so große Rolle spielt, als dass man dafür an einem zeitintensiven Prozess teilnähme.

Die von Selman (2004) gemachte Unterscheidung von Teilnehmergruppen lässt sich deutlich im hier analysierten Prozess darlegen. Als „*capacity-driven participants*“ können vor allem die Personen des Unternehmertums außerhalb der Landwirtschaft, aber auch die Landwirte selbst sowie die Gastronom(inn)en, Touristiker(innen) oder Planer(innen) eingestuft werden. Als „*commitment-driven participants*“ gelten insbesondere die Vertreter(innen) des Naturschutzes oder von Bürgerinitiativen sowie die Bürger(innen), die weder aus beruflichem Interesse noch aus einem Vereins- oder Verbandszugehörigkeitsinteresse an den Workshops teilgenommen haben. Gleichzeitig gehören die Vertreter(innen) von Vereinen oder Verbänden zu „*communities-of-interest*“, während die Bürger(innen), und zu einem gewissen Teil auch die Vertreter(innen) der Behörden, zu den „*communities-of-place*“ zu zählen sind. Es zeigt sich jedoch deutlich, dass die „*communities-of-interest*“ und die „*capacity-driven participants*“ diesen Prozess dominiert haben.

An dieser Stelle ergibt sich die Frage danach, ob der Prozess als *top-down* oder *bottom-up* einzustufen ist. So stammt die Richtlinie, ein Rahmenkonzept zu erstellen, vom nationalen MAB-Komitee und auch der Prozess wurde durch die Steuerungsgruppe vorstrukturiert und von ihr gesteuert, sodass die breitere Bevölkerung sich nur in einem bereits abgesteckten Rahmen äußern und Einfluss ausüben konnte. Hier zeigt sich eine deutliche Top-down-Struktur dieses Partizipationsprozesses.

Wenn man nun die verschiedenen Partizipationsschritte in die von Rees Catalán (2015: 92) beschriebene ‚Leiter der Partizipation‘ einfügt, ergibt sich die folgende Struktur (Tab. 1):

Niveaus der Partizipation	Partizipationskategorien	Einordnung der Veranstaltungen zur Erstellung eines Rahmenkonzeptes in der Biosphäre Bliesgau
Bottom-up-Partnerschaft	,Citizen power‘	---
Top-down-Partnerschaft		Arbeitsgruppen
Kooperation	,Tokenism‘	---
Koordination		In den Arbeitsgruppen vorgeschlagene Projekte
Konsultation		Stellungnahmen, Briefe, Facebook, Internet-konsultation
Information	,Non-participation‘	Auftaktveranstaltung, Abschlussveranstaltung, jeweils der erste Part der Workshops
Beschluss seitens der Institutionen ohne Information		Steuerungsgruppen-sitzungen

Tab. 1: Partizipation für das Rahmenkonzept der Biosphäre Bliesgau anhand der Leiter der Partizipation nach Rees Catalán / Quelle: Eigene Darstellung nach Rees Catalán (2015: 92)

Durch die Einordnung der verschiedenen Teilbereiche des in der Biosphäre Bliesgau stattgefundenen Partizipationsprozesses im Rahmen der Entwicklung des Rahmenkonzeptes zeigt sich, dass vor allem der Bottom-up-Ansatz in dieser Phase kaum von Bedeutung war. Dies lässt sich insbesondere mit zwei Ursachen erklären: zum einen liegt in der Grundannahme eines Rahmenkonzeptes, dass dieses mit Richtlinien der UNESCO vereinbar ist, welche durch die Steuerungsgruppe in den Prozess eingespeist wurden, zum anderen bestand aber auch die bereits historisch verankerte Top-down-Organisation der Biosphäre Bliesgau (siehe Hussong 2006; Kühne 2010).

#### 4 Fazit und Ausblick

Nachdem bis Januar 2016 alle Stellungnahmen beim Biosphärenzweckverband eingegangen sind, sind die Anmerkungen und Anregungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Interessenverbände und Unternehmen in das Rahmenkonzept einzuarbeiten und durch alle relevanten Gremien zu genehmigen, bevor es dann offiziell in Kraft treten kann.

Obwohl das Rahmenkonzept noch nicht vollständig genehmigt wurde, hat der Biosphärenzweckverband mit der Umsetzung einiger Projekte begonnen, um die Regionalentwicklung weiter zu fördern (z. B. Beweidungsprojekt Rohrbachtal, „Kurgast

trifft Biosphäre“ oder auch „Mit dem ökologischen Rucksack durch den Blieskasteler Wald“).<sup>3</sup>

Generell zeigt sich, dass das Partizipationsverfahren ein sehr stark *top-down* gerichtetes und gesteuertes Verfahren war, in dem nur bestimmte Bürgerinnen und Bürger – zumeist aus ökonomischen Selbstinteresse – motiviert werden konnten, teilzunehmen. Für eine langfristige nachhaltige Regionalentwicklung wäre eine größere *bottom-up* ausgelegte Regionalentwicklung anzustreben.

Zukünftig bleibt es daher die Aufgabe von Biosphärenreservaten, stärker alle Bereiche der Leiter der Partizipation zu berücksichtigen, um langfristig die Zielaufgabe der Modellregion nachhaltiger Regionalentwicklung zu erfüllen.

---

## Autorin

*Prof. Dr. Birte Nienaber (Dipl.-Geogr.) studierte Geographie, Politikwissenschaft und Ethnologie an den Universitäten Münster und Rouen (Frankreich). An der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster promovierte sie 2005 zur ländlichen Entwicklung in Westirland. Nach einer Postdoc-Phase am Leibniz-Institut für Länderkunde e. V., Leipzig, nahm sie 2007 den Ruf auf eine Juniorprofessur für Europäische Regionalstudien an der Universität des Saarlandes an, wo sie zu resilienten Regionen – unter anderem über die Biosphäre Bliesgau – habilitierte. Seit September 2013 ist sie Professorin für Politische Geographie an der Universität Luxemburg. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in der geographischen Migrationsforschung, der ländlichen Regionalentwicklung sowie der Grenzraumforschung. Sie ist Mitglied der ARL-LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland und war Mitglied des ARL-AKs „Biodiversität und nachhaltige Landnutzung in Großschutzgebieten“ (2012–2015).*

---

## Literatur

- Arnstein, S. (1969): A ladder of citizen participation. In: Journal of the American Institute of Planners 35 (4), 216–224.
- Berghöfer, U.; Berghöfer, A. (2006): ‚Participation‘ in Development Thinking – Coming to Grips with a Truism and its Critiques. In: Stoll-Kleemann, S.; Welp, M. (Hrsg.): Stakeholder Dialogues in Natural Resources Management. Theory and Practice. Berlin, 79–116.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2015): Biosphärenreservate in Deutschland. [https://www.bfn.de/0308\\_bios.html](https://www.bfn.de/0308_bios.html) (04.07.2016).
- Biosphärenreservat Bliesgau (Hrsg.) (2017): Was ist ein Rahmenkonzept und wozu dient es? <http://www.biosphaere-bliesgau.eu/index.php/de/rahmenkonzept> (21.07.2017).
- Conley, A.; Moote, M. A. (2003): Evaluating Collaborative Natural Resource Management. In: Society & Natural Resources 16 (5), 371–386.
- Cooke, B.; Kothari, U. (2001): Participation: the new tyranny? London.
- De Haan, G.; Kuckartz, U.; Rheingans-Heintze, A. (2000): Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-Initiativen. Analysen zu Kommunikations- und Organisationsformen. Opladen.
- Dröge, K.; Magnin, C. (2010): Integration durch Partizipation? Zum Verhältnis von formeller und informeller Bürgerbeteiligung am Beispiel der Stadtplanung. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie 31 (1), 103–121.

---

3 <http://www.biosphaere-bliesgau.eu/index.php/de/rahmenkonzept/umsetzung-von-projekten11>.

- Du Toit, J. T.; Walker, B. H.; Campbell, B. M. (2004): Conserving tropical nature: current challenges for ecologists. In: *Trends in Ecology and Evolution* 19 (1), 12-17.
- Durand, L.; Figueroa, F.; Trench, T. (2014): Inclusion and Exclusion in Participation Strategies in the Montes Azules Biosphere Reserve, Chiapas, Mexico. In: *Conservation and Society* 12 (2), 175-189.
- European Institute for Public Participation (ed.) (2009): *Public Participation in Europe. An international perspective.*  
[http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/Zukunftsdiskurse-Studien/pp\\_in\\_e\\_report\\_03\\_06.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Zukunftsdiskurse-Studien/pp_in_e_report_03_06.pdf) (20.07.2016).
- Gehrlein, U.; Steil, C. (2015): *Rahmenkonzept Biosphärenreservat Bliesgau. Band 1: Ist-Analyse.* Frankfurt am Main.
- Geißel, B. (2004): Konflikte um Definitionen und Konzepte in der genderorientierten und Mainstream-Partizipationsforschung – Ein Literaturüberblick. Berlin. = Discussion Paper Nr SP IV 2004-403.
- Hussong, H. (2006): Auf dem Weg zur Biosphäre Bliesgau. Der Einfluss regionaler Akteure auf den Prozess der Implementierung eines Biosphärenreservates im Bliesgau.  
<http://www.iflis.de/index.php/publikationen/online-reihe> (04.07.2016).
- Kay, S.; Weiler, K.; Laub, K.; Noll, F.; Vogler, C.; Klein, I.; Carius, N.; Baur, F. (2014): Masterplan 100% Klimaschutz. Integriertes Klimaschutzkonzept mit Nullemissions-Strategie für das Biosphärenreservat Bliesgau. Saarbrücken.
- Kühne, O. (2010): UNESCO-Biosphärenreservat Bliesgau – Entwicklungen, Beteiligungen und Verfahren in einer Modellregion. In: *Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie* 34 (1), 27-33.
- Michaels, S.; Mason, R. J.; Solecki, W. D. (1999): Motivation of ecostewardship partnerships: Examples from the Adirondack Park. In: *Land Use Policy* 16, 1-9.
- Onainda, M.; Ballesteros, F.; Alonso, G.; Monge-Ganuzas, M.; Peña, L. (2013): Participatory process to prioritize actions for a sustainable management in a biosphere reserve. In: *Environmental Science & Policy* 35, 283-294.
- Pimbert, M. P.; Pretty, J. N. (1997): Diversity and Sustainability in community based conservation.  
<http://pubs.iied.org/G01094.html> (20.07.2016).
- Rees Catalán, A. K. (2015): The Monarch Butterfly Biosphere Reserve: An exemplary participative approach. In: *Environmental Development* 16, 90-103.
- Schliep, R.; Stoll-Kleemann, S. (2010): Assessing governance of biosphere reserves in Central Europe. In: *Land Use Policy* 27, 917-927.
- Schultz, L.; Duit, A.; Folke, C. (2011): Participation, Adaptive Co-management, and Management Performance in the World Network of Biosphere Reserves. In: *World Development* 39 (4), 662-671.
- Selman, P. (2004): Community participation in the planning and management of cultural landscapes. In: *Journal of Environmental Planning and Management* 47, 365-392.
- Stenseke, M. (2009): Local participation in cultural landscape maintenance: Lessons from Sweden. In: *Land Use Policy* 26, 214-223.
- UNESCO (Hrsg.) (1996): *Biosphere reserves: The Seville Strategy and the Statutory Framework of the World Network.* Paris.  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001038/103849Eb.pdf> (20.07.2016).